



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Veileder, utgitt februar 2020

Konsekvensutredninger for planer etter plan- og byggningsloven



Innhold

Innhold	2
1 Innledning.....	5
2 Hvilke planer omfattes av forskriften?	6
2.1 Føringer i EU-direktivene om miljøutredninger	6
2.2 Forholdet mellom pbl. §§ 4-1 og 4-2 og KU-forskriften.....	6
2.3 Viktige endringer i plan- og bygningsloven i 2014 og 2017	7
2.4 Planer som alltid skal ha planprogram og konsekvensutredning.....	8
2.4.1 Planer som omfattes av § 6 bokstav a.....	8
2.4.2 Planer omfattet av § 6 bokstav b.....	10
2.5 Planer som skal vurderes nærmere og konsekvensutredes dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn	11
2.6 Nærmere om unntakene i § 6 b og § 8 a.....	11
3 Når skal forholdet til KU-forskriften avklares?	12
3.1 Opplysninger som skal legges fram av forslagstiller som grunnlag for å vurdere KU-plikt	13
3.2 Avklaring av KU-plikt for private planforslag	13
4 Utarbeidelse, høring og fastsetting av forslag til planprogram.....	14
4.1 Innledende om planprogram.....	14
4.2 Utarbeidelse av planprogram	15
4.3 Høring av forslag til planprogram	16
4.4 Fastsetting av planprogram	17
5 Utarbeidelse av konsekvensutredningen	19
5.1 Innledning	19
5.2 Innholdet i konsekvensutredningen	19

5.3	Utforming av planforslag med konsekvensutredning	21
5.4	Forskjeller mellom KU for overordnede planer og for detaljreguleringer	22
5.4.1	Særskilt om kommuneplanens arealdel.....	23
5.5	Sammendraget av konsekvensutredningen.....	24
5.6	Om alternativer	24
6	Høring og behandling av konsekvensutredning	25
6.1	Høring av planforslag med konsekvensutredning.....	25
6.2	Tilleggsutredninger	25
6.3	Behandling av planforslag med konsekvensutredning.....	26
7	Omtale av andre bestemmelser i forskriften	27
7.1	Forholdet mellom tidligere og ny forskrift.....	27
7.2	Forholdet til annet regelverk.....	27
7.3	Forslagsstiller.....	27
7.4	Ansvarlig myndighet.....	28
7.5	Rollen som ansvarlig myndighet for <i>plantiltak</i> når det ikke utarbeides plan etter pbl.	29
7.6	Endringer etter varsel om planoppstart.....	29
7.7	Endringer av tiltaket etter fastsatt planprogram	30
7.8	Forholdet til naturmangfoldloven og ROS-analyse.....	30
7.9	Tiltakshierarkiet og kompensasjonstiltak.....	31
7.10	Særskilte bestemmelser for planer etter plan- og bygningsloven	33
7.10.1	Endring av rollen som ansvarlig myndighet	33
7.10.2	Særskilte regler om bruk av planprogram.....	33
7.11	Planprogram for reguleringsplansaker som ikke omfattes av KU-forskriften	34

7.12	Planer med grenseoverskridende virkninger	35
7.12.1	Planer i Norge som kan påvirke miljø eller samfunn i naboland ...	35
7.12.2	Planer i andre land som kan påvirke miljø eller samfunn i Norge (§ 35)	36
7.13	Dispensasjon, klage, innsigelse, saksbehandlingsfeil og sanksjoner.	36
7.13.1	Dispensasjon	36
7.13.2	Klage og innsigelse	37
7.13.3	Saksbehandlingsfeil og ugyldighet.....	38
7.13.4	Sanksjoner i form av overtredelsesgebyr eller straff	38
8	Nærmere om enkelte tiltak i vedlegg I og vedlegg II	39
8.1	Omtale av tiltak i Vedlegg I	40
8.1.1	Nr. 7: Veg, jernbane	40
8.1.2	Nr. 24: Bygg.....	41
8.1.3	Nr. 25: Nye bolig- og fritidsboligområder.....	41
8.2	Omtale av tiltak i vedlegg II	42
8.2.1	Nr. 10 bokstav a og b: Utviklingsprosjekt for industriområder og by- og tettstedsområder.....	42
8.2.2	Nr. 12 bokstav a: Skianlegg	42

1 Innledning

Forskrift om konsekvensutredninger trådte i kraft 1. juli 2017 (heretter kalt KU-forskriften eller forskriften). Forskriften omfatter både konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven, der ansvarlig departement er Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover, der Klima- og miljødepartementet er ansvarlig.

Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres. Det sentrale er at beslutninger om arealbruk skal bygge på et opplyst og kunnskapsbasert grunnlag, som igjen skal ha vært gjenstand for åpne, inkluderende og demokratiske prosesser.

Denne veilederen omhandler konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven (pbl.).

Kommunen har en særlig viktig rolle som ansvarlig myndighet for planer etter plan- og bygningsloven som omfattes av KU-forskriften. Kommunen skal påse at bestemmelsene i forskriften følges. Tilsvarende er fylkeskommunen ansvarlig myndighet for regionale planer, og departementet ansvarlig myndighet for statlige arealplaner.

Kapittel 2 i denne veilederen omtaler hvilke planer etter plan- og bygningsloven som reguleres av forskriften. Kapittel 3 handler om når og hvordan spørsmålet om en plansak omfattes av forskriften, skal avklares. Kapittel 4, 5 og 6 gjennomgår de ulike faser i plan- og konsekvensutredningsprosessen. Kapittel 7 gir en nærmere omtale av andre bestemmelser i forskriften, og kapittel 8 beskriver enkelte tiltak i de to vedleggene i forskriften.

2 Hvilke planer omfattes av forskriften?

2.1 Føringer i EU-direktivene om miljøutredninger

De nasjonale bestemmelsene om konsekvensutredninger er avledet av to EU-direktiver om miljøutredninger. [EIA-direktivet](#)¹, som omfatter vedtak om gjennomføring av tiltak, og [SEA-direktivet](#)², som omfatter planer og programmer som legger føringer for senere vedtak om gjennomføring av tiltakene nevnt i [EIA-direktivet](#). I stedet for å lage to regelverk om konsekvensutredninger, som de fleste andre land har gjort, dekker vår KU-forskrift begge direktivene.

[EIA-direktivet](#) gjelder for såkalt «development consent», det vil si vedtak som gir grunnlag for gjennomføring av tiltak. I plansammenheng vil dette normalt være detaljreguleringer, men kan også omfatte visse områdereguleringer (se nærmere omtale i punkt 2.4). [SEA-direktivet](#) virkeområde vil i norsk sammenheng være overordnede planer som regionale planer, kommuneplaner, kommunedelplaner og i visse tilfeller også områdereguleringer.

Etter direktivene opererer man altså med konsekvensutredning på to nivåer – overordnet nivå og tiltaksnivå. I norsk sammenheng betyr det at selv om arealbruk er konsekvensutredet i en overordnet plan, er ikke senere regulering uten videre fritatt KU-plikt. Kravene til utredninger av reguleringsplaner for gjennomføring av konkrete tiltak, er mer detaljerte enn kravene til utredning av overordnede planer, jf. skillet mellom utredningskrav i SEA-direktivet og tilsvarende krav etter [EIA-direktivet](#).

2.2 Forholdet mellom pbl. §§ 4-1 og 4-2 og KU-forskriften

Plan- og bygningsloven [§ 4-1](#) første ledd setter rammer for hvilke planer som skal ha planprogram, og [§ 4-2](#) andre ledd setter rammene for hvilke planer som skal ha konsekvensutredning. De nærmere regler for hvilke planer som omfattes av regelverket om konsekvensutredninger fremgår av KU-forskriften. I § 6 angis hvilke planer som alltid skal ha planprogram og konsekvensutredning. I § 8 angis hvilke planer som skal vurderes nærmere og konsekvensutredes dersom de kan få vesentlige virkninger for

¹ Direktiv 2011/92/EU og revidert direktiv 2014/52/EU. «On the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment»

² Direktiv 2001/42/EC. «On the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment»

miljø eller samfunn. Slike planer er unntatt fra krav om planprogram. Forskriften §§ 6 og 8 med vedlegg I og II gir den uttømmende oppstillingen av hvilke planer dette gjelder.

Avklaringen av om det må gjennomføres en konsekvensutredning ved utarbeidelse av en plan, gjøres altså ved en nærmere vurdering etter bestemmelsene i KU-forskriften. Dersom en plan er vurdert som KU-pliktig, skal utredningene gjøres i samsvar med KU-forskriften.

Behandlingen etter forskriften om konsekvensutredninger inngår som en integrert del av planprosessen for den aktuelle plantypen. Det vises til punkt 7.13 i denne veilederen for en nærmere omtale av saksbehandlingsfeil og sanksjoner knyttet til manglende oppfølging av KU-forskriften.

Selv om en plan ikke omfattes av bestemmelsene om konsekvensutredning, er det krav om planprogram for alle regionale planer og kommuneplaner, jf. pbl. § 4-1 første ledd, og krav til planbeskrivelse som belyser virkningene av planforslaget, jf. pbl. § 4-2, første ledd. Se nærmere omtale av utredningstema, planbeskrivelse og dokumentasjonskrav i Kommunal- og moderniseringsdepartementets reguleringsplanveileder, punkt 3.4.

2.3 Viktige endringer i plan- og bygningsloven i 2014 og 2017

Ved endringer i plan- og bygningsloven i 2014 (Prop. 121 L (2013–2014)) ble tidligere bestemmelse i [§ 12-9](#) om at «... *planprogram kan unnlates for nærmere bestemte reguleringsplaner når disse er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering og hvor virkningene er tilfredsstillende beskrevet i overordnet plan...*», tatt ut.

Tilsvarende ble bestemmelsen i § 12-10 «*Konsekvensutredning kan utelates for nærmere bestemte reguleringsplaner når disse er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, og hvor virkningene er tilfredsstillende beskrevet i overordnet plan*», også tatt ut.

I gjeldende forskrift av 2017, er det gitt bestemmelser om unntak fra krav om konsekvensutredning for reguleringsplaner som omfatter tiltak nevnt i vedlegg I i forskriften § 6 b, og for reguleringsplaner som omfatter tiltak nevnt i vedlegg II i forskriften § 8 a. Dette gjelder under forutsetning av at det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i tidligere plan, og reguleringsplanen er i samsvar med tidligere plan. Disse bestemmelsene omtales nærmere i punkt 2.6 nedenfor.

Ved endringene i plan- og bygningsloven i 2017 (Prop. 110 L (2016–2017)), ble tidligere bestemmelser i § 12-2 tredje ledd og § 12-3 tredje ledd andre punktum, om konsekvensutredning for reguleringsplaner med vesentlige endringer eller avvik i forhold til overordnet plan, tatt ut.

I gjeldende forskrift er det kun én avviksbestemmelse (vedlegg I nr. 25), som gjelder nye bolig- og fritidsboligområder som ikke er i samsvar med overordnet plan. Se nærmere omtale under punkt 8.1.

2.4 Planer som alltid skal ha planprogram og konsekvensutredning

KU-forskriften § 6 bokstav a og b første punktum, angir hvilke planer etter plan- og bygningsloven som alltid skal ha planprogram og konsekvensutredning:

§ 6 Følgende planer og tiltak skal alltid konsekvensutredes og ha planprogram eller melding:

- a) kommuneplanens arealdel etter § 11-5 og regionale planer etter plan- og bygningsloven § 8-1, kommunedelplaner etter § 11-1 og områdereguleringer etter § 12-2 når planene fastsetter rammer for tiltak i vedlegg I og II
- b) reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven for tiltak i vedlegg I.

Unntatt fra dette er reguleringsplaner der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen

For planer etter bokstav a skal konsekvensutredningen redegjøre for virkningene av planen på et overordnet nivå, jf. KU-forskriften § 18. For planer etter bokstav b skal konsekvensutredningen gi svar på de spørsmål som er nødvendige for å ta stilling til om og hvordan det konkrete tiltaket bør gjennomføres, jf. kapittel 5 i forskriften.

2.4.1 Planer som omfattes av § 6 bokstav a

2.4.1.1 Kommune(del)planer

Etter § 6 bokstav a er det krav alltid krav om planprogram og konsekvensutredning for kommuneplanens arealdel etter pbl. § 11-5 og kommunedelplan etter § 11-5 når planene fastsetter rammer for tiltak i vedlegg I og II. Med «fastsetter rammer for» menes overordnede planer som legger føringer for senere regulering av et konkret tiltak (nevnt

i vedlegg I eller II), eller inneholder retningslinjer som har betydning for beslutninger om gjennomføring av slike tiltak.

Med kommuneplanens arealdel menes her både kommuneplanens arealdel som gjelder hele kommunen, og kommunedelplaner for areal som gjelder avgrensede deler av kommunen. Kravet om konsekvensutredning omfatter imidlertid kun de delene av kommuneplanen som fastsetter rammer for framtidig utbygging og som samtidig innebærer endringer av gjeldende plan, jf. forskriften § 18 annet ledd. En revisjon av kommuneplanen hvor gjeldende arealbruk videreføres uten endringer, omfattes da ikke av krav om konsekvensutredning.

Kravet om konsekvensutredninger gjelder dersom revisjon av kommuneplanens arealdel innebærer:

- a. Nye områder avsatt til utbyggingsformål med arealformål nr. 1, 2, 4, 5 og 6 i plan- og bygningsloven § 11-7 der underformål og bestemmelser åpner for utbygging og tiltak. Det vil si alle arealformål unntatt grønnstruktur (naturområder, turdrag, friområder og parker).
- b. Endret utbyggingsformål (for eksempel fra næring til bolig eller fritidsbebyggelse, fra råstoffutvinning til næring).
- c. Åpning for spredt bebyggelse i områder avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål, samt reindrift.
- d. Båndlegging etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav d) dersom hensikten med båndleggingen er å sikre areal med tanke på senere utbygging.
- e. Endring i planbestemmelser som endrer tiltakenes virkning på miljø eller samfunn. Dette kan for eksempel gjelde der endringer i planbestemmelsene for et område legger opp til vesentlig høyere utnyttelse, endrer kriterier for utbyggings plassering, eller på en annen måte vesentlig endrer rammer for utforming eller funksjonskrav for bebyggelse innenfor et område.

2.4.1.2 Regionale planer

Etter § 6 bokstav a er det alltid krav om planprogram og konsekvensutredning for regionale planer etter pbl. § 8-1 når planen fastsetter rammer for tiltak i vedlegg I og II. Dette kan gjelde selv om planen ikke inneholder noe plankart. For eksempel er de [regionale vannforvaltningsplanene](#) under [SEA-direktivet](#) og må følgelig ha en konsekvensutredning.

Med «fastsetter rammer for» menes overordnede planer som legger føringer for senere regulering av et konkret tiltak (nevnt i vedlegg I eller II), eller inneholder retningslinjer som har betydning for beslutninger om gjennomføring av slike tiltak.

2.4.1.3 Særskilt om områdereguleringer

KU-regelverket krever vurdering av KU-plikten, og eventuelt gjennomføring av konsekvensutredning på to nivåer: overordnet nivå og tiltaksnivå.

Områdereguleringer kan ha karakter av å være enten en overordnet plan, som sorterer inn under forskriften § 6 bokstav a, eller en mer detaljert plan, som sorterer under § 6 bokstav b eller § 8 bokstav a om reguleringsplaner for gjennomføring av tiltak. Rammene for vurdering av områdereguleringer er skissert i boblen nedenfor.

- **Områderegulering med krav om påfølgende detaljregulering** for tiltak i vedlegg I eller II, skal alltid ha planprogram og konsekvensutredning (jf. § 6 bokstav a).
- **Områderegulering med sikte på å gjennomføre konkrete tiltak** i vedlegg I, skal alltid ha planprogram og konsekvensutredning (jf. § 6 bokstav b).
- **Områderegulering med sikte på å gjennomføre konkrete tiltak** i vedlegg II, skal konsekvensutredes dersom en vurdering etter kriteriene i § 10 tilsier at planen eller tiltaket kan medføre vesentlige virkninger for miljø eller samfunn (jf. § 8 bokstav a).

Detaljregulering i samsvar med områderegulering er ikke uten videre fritatt fra krav om KU. Det må gjøres en konkret vurdering av utredningsplikten opp mot forskriften. Dersom det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i områdereguleringen, vil unntaket i §§ 6 b og 8 a komme til anvendelse. Se mer om unntaksbestemmelsen i punkt 2.6 under.

Utredninger fra tidligere plan(er) skal gjenbrukes der de er relevante for å unngå dobbeltutredning.

2.4.2 Planer omfattet av § 6 bokstav b

Det er krav om planprogram og konsekvensutredning for alle reguleringsplaner som omfatter tiltak nevnt i KU-forskriften vedlegg I. Dette vil normalt gjelde detaljregulering av tiltak nevnt i forskriften vedlegg I. Men det kan som nevnt også gjelde områdereguleringer der denne legger opp til gjennomføring av konkrete tiltak opplistet i vedlegg I, uten påfølgende krav om detaljregulering (plankrav).

Unntaket i § 6 b) andre punktum, omtales i punkt 2.6 nedenfor.

2.5 Planer som skal vurderes nærmere og konsekvensutredes dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn

KU-forskriften § 8 bokstav a angir hvilke planer etter plan- og bygningsloven som skal konsekvensutredes dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn etter § 10. For disse planene er det ikke krav til planprogram.

§ 8 Følgende planer og tiltak skal konsekvensutredes hvis de kan få vesentlige virkninger etter § 10, men ikke ha planprogram eller melding:

- a) reguleringsplaner for tiltak i vedlegg II. Unntatt fra dette er reguleringsplaner der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen

Reguleringsplaner for tiltak nevnt i vedlegg II, skal altså vurderes nærmere etter KU-forskriften § 10 for å avgjøre om planen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Kommer planen i konflikt med ett eller flere av kriteriene i § 10, skal det utarbeides konsekvensutredning som følger planforslaget når dette legges ut til offentlig ettersyn. Kriteriene i forskriften § 10 er uttømmende for vurderingen av om et tiltak i vedlegg II skal konsekvensutredes eller ikke.

Det er utarbeidet en egen veileder knyttet til § 10-vurderingen av tiltak i vedlegg II: «*Når skal tiltak i vedlegg II konsekvensutredes? Vurdering etter § 10 i forskrift om konsekvensutredninger*».

Vedlegg II-listen er omfattende og det kan i enkelte tilfeller være vanskelig å ta stilling til om en reguleringsplan omfatter tiltak i vedlegg II. EU-kommisjonen har utarbeidet en veileder der det gis føringer (basert på EU-dommer) på rekkevidden av de ulike bestemmelsene i EIA direktivets annekst II. *EU-veileder*.

2.6 Nærmere om unntakene i § 6 b og § 8 a

I § 6 bokstav b og § 8 bokstav a er det unntaksbestemmelser som sier at reguleringsplaner for tiltak i [vedlegg I](#) og [vedlegg II](#), er unntatt fra utredningsplikten dersom det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen.

Unntaket i §§ 6 b og 8 a er avgrenset til situasjoner der man i en overordnet plan, ikke bare har konsekvensutredet arealbruken på en tilfredsstillende måte, men også har utredet de miljømessige og samfunnsmessige virkningene av et konkret tiltak, og som således oppfyller kravene til tiltaksutredninger som følger av [EIA-direktivet](#).

Unntaket gjelder ikke der det bare er gjort en overordnet konsekvensutredning for omdisponering av arealer til utbyggingsformål i forbindelse med revisjon av kommuneplanens arealdel. Dette gjelder selv om forslag til arealdisponering også her kan være motivert i konkrete (private eller offentlig) ønsker om utbygging.

Når det gjelder tiltak i vedlegg I, vil unntaket først og fremst være aktuell i forbindelse med samferdselstiltak (vedlegg I nr. 7) der konkrete utbyggingsplaner er tilfredsstillende utredet og avklart i en kommunedelplan eller områderegulering.

Anvendelsen av disse bestemmelsene må sees i sammenheng med føringer gitt i EU-direktivene om miljøkonsekvensutredning, omtalt i punkt 2.1. Prinsippet her er at selv om det er foretatt en konsekvensutredning i overordnet plan, fritar ikke dette for konsekvensutredning av en detaljregulering som omfatter tiltak nevnt i vedlegg I eller II. Dette fremgår av artikkel 11 i [SEA-direktivet](#): «En miljøvurdering som er utført i henhold til dette direktiv ([SEA-direktivet](#)), skal ikke påvirke kravene i henhold til direktiv 85/337 ([EIA-direktivet](#)).»

Se kapittel 5 i denne veilederen om krav til innhold i en konsekvensutredning og punkt 7.13 for en nærmere omtale av saksbehandlingsfeil og sanksjoner knyttet til manglende oppfølging av KU-forskriften.

3 Når skal forholdet til KU-forskriften avklares?

Etter forskriften § 11 skal det besluttes om en plan omfattes av KU-forskriften før varsel om planoppstart.

Det er henholdsvis fylkeskommunen for regionale planer, og kommunen for kommunale planer som har ansvar for å avklare forholdet til KU-forskriften. For statlige arealplaner etter pbl. [§ 6-4](#), er det Kommunal- og moderniseringsdepartementet som avgjør KU-plikt.

Forslagsstillere som har rett til å fremme forslag til detaljregulering etter pbl. [§ 3-7](#) tredje ledd eller § 12-3 andre ledd, har et selvstendig ansvar for å vurdere og avgjøre om planen omfattes av KU-forskriften, jf. forskriften § 4 annet ledd.

Det må avklares på et tidlig tidspunkt om planen kan ha virkninger i et naboland. Dersom det er antatt at planen kan ha grenseoverskridende virkninger, skal prosessen følge bestemmelsene i kapittel 8 i KU-forskriften. Les mer om dette i punkt 7.12 i veilederen.

3.1 Opplysninger som skal legges fram av forslagsstiller som grunnlag for å vurdere KU-plikt

For reguleringsplaner er normalt kommunen ansvarlig myndighet til å avgjøre om planarbeidet omfatter tiltak nevnt i vedlegg I eller vedlegg II i KU-forskriften. Dette gjelder også for private planinitiativ. I slike tilfeller er imidlertid privat forslagsstiller pliktig til å legge fram sine egne vurderinger av om planen kan få vesentlige virkninger ut fra kriteriene i § 10, og gi en kortfattet beskrivelse av planen i tråd med § 9. I [forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering](#) er det i § 1 bokstav i, gitt bestemmelser om at forslagsstiller i planinitiativet skal vurdere planen opp mot KU-forskriften, samt beskrive hvordan kravene skal ivaretas i den påfølgende planprosessen. Dersom privat forslagsstiller vurderer at tiltaket ikke er KU-pliktig, skal en begrunnelse for dette gis i planinitiativet.

Som grunnlag for ansvarlig myndighets vurdering av om planen kan få vesentlige virkninger, skal forslagsstiller i henhold til § 9 i KU-forskriften gi en kortfattet beskrivelse av:

§ 9

- a) planen eller tiltaket, tiltakets fysiske egenskaper og lokalisering og eventuelle rivningsarbeider
- b) miljøverdier som antas å bli vesentlig berørt og som krever særskilte hensyn
- c) planens eller tiltakets forventede vesentlige virkninger som følge av reststoffer, utslipp og produksjon av avfall
- d) forventede vesentlige virkninger som kan følge av bruken av naturressurser

Beskrivelsen skal være basert på tilgjengelig kunnskap.

3.2 Avklaring av KU-plikt for private planforslag

På bakgrunn av framlagte opplysninger skal spørsmålet om KU-plikt tas opp i oppstartsmøtet, jf. [forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering](#) § 2 bokstav b. Det skal også avklares hvordan det videre opplegget skal være for arbeidet

fram til en slik utredning foreligger. Konklusjonen skal framgå av referatet fra oppstartsmøtet jf. § 3 andre ledd. Dersom det i oppstartsmøtet ikke besluttes om planarbeidet faller inn under KU-forskriften, skal det i referatet angis når og hvordan dette spørsmålet skal avklares.

Ansvarlig myndighet skal før planoppstart og senest seks uker etter at forslagsstilleren har gitt opplysninger etter § 9, og ut fra alle tilgjengelige opplysninger, ta stilling til om planen kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, jf. KU-forskriften § 11 første ledd. Ansvarlig myndighets beslutning av om planen kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, skal begrunnes, jf. § 11 tredje ledd. Begrunnelsen skal framgå av varsel og kunngjøring om oppstart av planarbeidet. I praksis vil en slik begrunnelse måtte relateres til de forholdene som er vurdert etter KU-forskriften § 10, og denne vurderingen skal gjøres tilgjengelig for offentligheten. Beslutning om at planen vil utløse konsekvensutredning er prosessledende og kan ikke påklages.

Regionale og statlige myndigheter har en viktig rolle i å påse at kommunens vurdering av KU-plikt er i samsvar med forskriften. Dersom det ved varsel om planoppstart vurderes at planen kan komme i konflikt med nasjonale og regionale interesser og hensyn, og at det dermed er behov for konsekvensutredning, skal dette framgå av uttalelsene til oppstartsvarsel.

I punkt 7.6 gis det en omtale av situasjoner der spørsmålet om KU-plikt kommer opp etter varsel om planoppstart.

4 Utarbeidelse, høring og fastsetting av forslag til planprogram

4.1 Innledende om planprogram

Hensikten med planprogram er å styrke den innledende fasen av planarbeidet. Det skal legges til rette for en bred og åpen diskusjon om hvilke premisser som skal være styrende for planarbeidet. Å klargjøre behovet for utredninger er en sentral del av arbeidet med planprogrammet.



Figur 4.1 Illustrasjon av ulike tilnærminger i planprogram/konsekvensutredning for overordnet plan (kommuneplanens arealdel, kommunedelplan) og detaljregulering.

Plan- og bygningsloven § 4-1 stiller krav om planprogram for alle regionale planer, kommune(del)planer, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Det er KU-forskriften som fastsetter hvilke reguleringsplaner dette gjelder. Reguleringsplaner som omfattes av vedlegg I til forskriften skal alltid ha planprogram og konsekvensutredning. For reguleringsplaner som omfattes av vedlegg II, og som er vurdert til å falle inn under KU-plikten, er det ikke krav til planprogram jf. § 8 bokstav a.

4.2 Utarbeidelse av planprogram

Som nevnt i kapittel 3 i denne veilederen, skal spørsmålet om en plan skal konsekvensutredes besluttet før varsel om planoppstart. Det er forslagsstiller som utarbeider planprogrammet. For regionale planer vil det være fylkeskommunen som utarbeider planprogram, for kommunale planer er det kommunen, og for private planinitiativ vil det være privat forslagsstiller som er ansvarlig for å utarbeide forslag til planprogram.

I følge KU-forskriften § 14 skal planprogrammet inneholde en beskrivelse av:

- a) planen eller tiltaket, det berørte området og de problemstillingene som i den konkrete saken anses viktige for miljø og samfunn
- b) forholdene som etter kapittel 5 skal utredes, og hvilke metoder som er tenkt benyttet for å skaffe nødvendig kunnskap
- c) relevante og realistiske alternativer og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen
- c) plan- eller søknadsprosessen, med frister i prosessen, deltakere og plan for medvirkning fra særlig berørte grupper og andre.

Planprogrammet eller meldingen skal også inneholde kart over det berørte området.

Planprogrammet må tilpasses plannivå og plansituasjon. For overordnede planer vil planprogrammet særlig være et viktig verktøy for å gjøre oversiktsplanleggingen målrettet og forutsigbar.

Planprogrammet må gi en grundig beskrivelse av formålet med planarbeidet, planområdet og løsninger, og de problemstillinger som i den konkrete saken anses viktig for miljø og samfunn. Utredningskravene, herunder hvilke utredningstema som skal belyses nærmere i konsekvensutredningen, bør utgjøre en egen del i planprogrammet.

4.3 Høring av forslag til planprogram

Krav til høring av forslag til planprogram framgår av KU-forskriften § 15. Høringen skal bidra til tidlig varsling og informasjon om planlagte aktiviteter. Den skal gi grunnlag for medvirkning fra berørte og interesserte, både med hensyn til selve planarbeidet og til hvilke utredninger som er nødvendige for å belyse planforslagets mulige virkninger for miljø og samfunn.

Forskriften angir ikke hvem som skal sende planprogrammet på høring. Som regel vil det være forslagsstiller selv som sender forslag til planprogram på høring. I enkelte tilfeller kan det være hensiktsmessig at forslag til planprogram legges fram for kommunestyret som tar stilling til om planprogrammet skal sendes på høring.

Forslaget til planprogram skal vanligvis sendes på høring samtidig med varsling av planoppstart, og dermed til de samme mottakerne som av oppstartsvarelet. KU-forskriften § 15 fastsetter som et minimum at det sendes til berørte myndigheter og

interesseorganisasjoner og legges ut til offentlig ettersyn. Fristen for høring av forslag til planprogram skal være minst 6 uker, jf. § 15 første ledd siste punktum.

Dersom berørte regionale eller statlige myndigheter, på grunnlag av et forslag til planprogram mener at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn innenfor deres ansvarsområde, skal dette også framgå av høringsuttalelsen, jf. plan- og bygningsloven § 4-1 tredje ledd og § 15 annet ledd i forskriften.

Ansvarlig myndighet (kommune, fylkeskommune, mv.) skal i forbindelse med høringen av forslag til planprogram vurdere behovet for et offentlig møte om saken. Et slikt møte kan både ha til hensikt å besvare spørsmål og bidra til å klargjøre innspill som grunnlag for planmyndighetens fastsettelse av planprogram.

For større eller krevende plansaker bør kommunen i samråd med fylkeskommunen vurdere om planprogrammet skal drøftes i regionalt planforum (jf. pbl. § 5-3) i høringsperioden.

I større og komplekse plansaker, som kommuneplanens arealdel eller kommunedelplaner, kan det i noen tilfeller være hensiktsmessig å sende planprogrammet på høring etter varsel om planoppstart.

4.4 Fastsetting av planprogram

I henhold til forskriften § 16 fastsettes planprogrammet ordinært av planmyndigheten jf. pbl. § 4-1 annet ledd. For kommunale planer er det kommunestyret som fastsetter planprogrammet, men oppgaven kan delegeres jf. [kommuneloven § 6](#) og [plan- og bygningsloven § 3-3](#). Dersom saken reiser prinsipielle problemstillinger som bør synliggjøres eller tas stilling til i en tidlig planfase, bør planprogrammet behandles politisk. Planprogram for overordnede planer, og da særlig kommuneplanens arealdel, skal som hovedregel fastsettes av kommunestyret.

Planprogrammet fastsettes på bakgrunn av forslagsstillers forslag til planprogram, innspill ved høringen og kravene i forskriften.

Det er viktig at det ved fastsettelse av planprogrammet framgår klart hvilke temaer og problemstillinger som er spesielt viktig å få belyst på en grundig måte i konsekvensutredningen. Se kapittel 5 i denne veilederen om utarbeidelse av konsekvensutredningen.

Det bør også gå klart fram dersom det forutsettes at forslagsstiller må framskaffe ny informasjon. Det vises til KU-forskriften § 17 der det sies at «Konsekvensutredningen skal ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon. Hvis det mangler informasjon om viktige forhold, skal slik informasjon innhentes.»

I § 17 i forskriften sies det «Utredninger og feltundersøkelser skal følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse». Dette er en føring som bør tydeliggjøres i det fastsatte planprogrammet slik at det forplikter forslagsstiller ved valg av konsulenter for gjennomføring av konsekvensutredningen. Dersom det er grunnlag for det, bør man i planprogrammet klargjøre hvilke metoder som skal benyttes.

Det fastsatte planprogrammet bør også eksplisitt omtale kravene i forskriften om at data som samles inn i arbeidet med konsekvensutredningen, skal systematiseres og legges inn i offentlige databaser, jf. § 24. En oversikt over metoder for utredning og etablerte standarder og systemer for å legge inn data, finnes i [Konsekvensutredninger: anerkjent metodikk og innleggelse av data i databaser](#). Det vises også til kart- og planforskriften [§ 7 andre ledd](#).

Dersom det anses som nødvendig å få utredet relevante og realistiske alternativer i konsekvensutredningen, må dette framgå tydelig av det fastsatte planprogrammet. Med alternativer menes ikke bare alternative lokaliseringer, men også alternativ utforming, teknologi, omfang og målestokk. Utredning av alternativer vil kunne synliggjøre muligheter for å redusere de negative konsekvensene av planen.

I det fastsatte planprogrammet skal det gis retningslinjer for selve planarbeidet.

Planprogrammet skal ifølge § 16 i forskriften, normalt fastsettes innen ti uker etter fristen for å avgi høringsuttalelser. Kommunen/fylkeskommunen skal i saksframlegget knyttet til fastsettelsen av planprogrammet, redegjøre for høringsuttalelsene og hvordan disse er vurdert og ivarettatt i endelig planprogram.

Det fastsatte planprogrammet skal sendes til forslagsstiller. De som har avgitt uttalelser til forslaget skal gjøres kjent med det fastsatte planprogrammet og det skal gjøres offentlig tilgjengelig på kommunens og eventuelt fylkeskommunens eller annen ansvarlig myndighets nettside.

Ansvarlig myndighet kan etter høringen av planprogrammet stanse videre behandling av saken ved å unnlate å fastsette planprogrammet. Denne bestemmelsen i KU-forskriften § 16 annet ledd gjelder ikke for statlige planinitiativ etter pbl. [§ 6-4](#), eller for planarbeid

overført til infrastrukturmyndighet etter pbl. [§ 3-7](#) tredje ledd. Beslutning om ikke å fastsette planprogram kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse, jf. pbl. [§ 12-9](#) tredje ledd.

5 Utarbeidelse av konsekvensutredningen

5.1 Innledning

En konsekvensutredning er som del av planprosessen et viktig demokratisk virkemiddel. En god konsekvensutredning skal gjøre det mulig for høringsinstansene å vurdere kvaliteten på beslutningsunderlaget og gi en tilfredsstillende redegjørelse for planforslagets virkninger for miljø og samfunn. Konsekvensutredningen må derfor være transparent og etterprøvbar, beskrive hva som er gjort og hva som ikke er gjort. Den må beskrive hvor kunnskapen kommer fra og kvaliteten datamaterialet har, med eventuelle usikkerheter, jf. KU-forskriften § 22. Årstall for siste kartlegging og kilden til registreringene er eksempel på informasjon som kan belyse kvaliteten på datamaterialet. Det er også en forutsetning at de faglige vurderingene som er gjort, både med hensyn til verdi, påvirkning og konsekvens, begrunnes.

Konsekvensutredningen skal være faktabasert, pålitelig og uavhengig, slik at den har legitimitet som grunnlag for videre avveininger og beslutning. Politiske avveininger som er gjort i en beslutningsprosess, er ikke en del av konsekvensutredningen.

5.2 Innholdet i konsekvensutredningen

Kravene til innholdet i konsekvensutredning framgår av kapittel 5 i KU-forskriften. Det generelle kravet som gjelder for alle konsekvensutredninger står i § 17 i forskriften. Der § 17 første ledd siste punktum sier: *«Konsekvensutredningens innhold og omfang skal tilpasses den aktuelle planen, og være relevant for de beslutninger som skal tas»*. KU-forskriften stiller krav til utredninger av både overordnede planer og detaljreguleringer. Hvordan kravene i forskriften skal tolkes for de ulike plannivåene, er omtalt under punkt 5.3.

I arbeidet med konsekvensutredningen må man systematisk gå igjennom og identifisere den kunnskapen som foreligger om forhold som kan bli berørt. Konsekvensutredningen skal beskrive de elementene som kan bli påvirket av tiltaket, og vurdere hvorvidt tiltaket vil medføre vesentlige virkninger for miljø og samfunn. I KU-forskriften § 21 gis det en oversikt over de elementene (faktorene) eller tema som skal identifiseres og utredes der det er beslutningsrelevant. Listen i § 21 (gjengitt i rammen under) er ikke uttømmende

og i enkelte saker kan også andre problemstillinger være relevante å se nærmere på. Det vil sjelden være saker der alle de opplistede temaene i § 21 er relevante. Listen gir ingen prioritert rekkefølge for hvordan man skal avveie interessene mot hverandre.

§ 21 Beskrivelse av faktorer som kan bli påvirket og vurdering av vesentlige virkninger for miljø og samfunn

Konsekvensutredningen skal identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn, herunder:

- naturmangfold, jf. [naturmangfoldloven](#)
- økosystemtjenester
- nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål
- kulturminner og kulturmiljø
- friluftsliv
- landskap
- forurensning (utslipp til luft, herunder klimagassutslipp, forurensning av vann og grunn, samt støy)
- vannmiljø, jf. vannforskriften
- jordressurser (jordvern) og viktige mineralressurser
- samisk natur- og kulturgrunnlag
- transportbehov, energiforbruk og energiløsninger
- beredskap og ulykkesrisiko
- virkninger som følge av klimaendringer, herunder risiko ved havnivåstigning, stormflo, flom og skred
- befolkningens helse og helsens fordeling i befolkningen
- tilgjengelighet for alle til uteområder og gang- og sykkelveinett
- barn og unges oppvekstvilkår
- kriminalitetsforebygging
- arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet.

Beskrivelsen skal omfatte positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger.

Samlede virkninger av planen eller tiltaket sett i lys av allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer eller tiltak i influensområdet skal også vurderes. Der hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de samlede virkningene av planer og tiltak innenfor det aktuelle reinbeitedistriktet vurderes.

Virkninger over landegrensene skal også beskrives.

Konsekvensutredningen for planer som er komplekse og har virkninger for mange temaer, bør være særlig grundige på temaer som blir vesentlig berørt. En plansak som i hovedsak har vesentlig negativ påvirkning på ett tema, eller noen få temaer, skal være grundig på dette/disse. Konsekvensutredningen vil følgelig være mindre omfangsrik enn planer med vesentlig påvirkning på flere temaer.

For planer som omfattes av § 6, skal planforslaget med konsekvensutredning utarbeides på bakgrunn av det fastsatte planprogram. Planprogrammet vil her være styrende for arbeidet med planforslag og konsekvensutredning. Dukker det opp nye problemstillinger underveis i arbeidet, må disse forholdene også belyses i konsekvensutredningen.

For planer som omfattes av KU-forskriften § 8, det vil si reguleringsplaner for tiltak nevnt i vedlegg II, er det ikke krav til planprogram. For slike planer som kan få vesentlige virkninger, skal konsekvensutredningen utarbeides på bakgrunn av avklaringer gjort i oppstartsmøtet, fra innspill ved varsel om planoppstart eller annen medvirkning, og i lys av kravene til konsekvensutredning i kapittel 5 i KU-forskriften.

5.3 Utforming av planforslag med konsekvensutredning

Alle planer etter plan- og bygningsloven skal ha en planbeskrivelse som belyser virkningene av planforslaget. Se nærmere omtale av utredningstema, planbeskrivelse og dokumentasjonskrav i Kommunal- og moderniseringsdepartementets [reguleringsplanveileder, punkt 3.4](#), og [veileder om kommuneplanens arealdel](#).

For å gjøre det tydelig for høringsinstansene bør planforslag som omfattes av utredningsplikt etter bestemmelsene om konsekvensutredninger, benevnes *planforslag med konsekvensutredning*. Redegjørelsen for konsekvensene av planforslaget for miljø og samfunn bør utgjøre en egen del av redegjørelsen i planforslaget: *Konsekvenser for miljø og samfunn (KU)*. Eventuelle grunnlagsrapporter følger da som vedlegg. I større saker der konsekvensutredningen er omfattende, kan konsekvensutredningen være et selvstendig dokument. Oppsummeringen av alle vesentlige forhold må da inngå i beskrivelsen av planforslaget merket: *Oppsummering: Konsekvenser for miljø og samfunn*. Det må være samsvar mellom delutredningenes konklusjoner på de enkelte temaene og oppsummeringen/sammendraget. Det må også være greit å finne frem og å se sammenhenger mellom ulike delutredninger slik at oppsummeringen er etterprøvbart.

For kommuneplanens arealdel anbefales normalt at konsekvensutredningen, forutsatt at den ikke er for omfattende, i sin helhet inngår som en egen del i planbeskrivelsen, klart markert med overskriften: *Konsekvenser for miljø og samfunn*.

5.4 Forskjeller mellom KU for overordnede planer og for detaljreguleringer

De generelle kravene til innhold som gjelder alle planer som omfattes av forskriften, framgår av § 17 i KU-forskriften. I § 18 gis det særskilte bestemmelser som gjelder konsekvensutredning for overordnede planer.

Bestemmelsen i § 18 om overordnede planer, presiserer at det for regionale planer og kommune(del)planer «... kan konsekvensutredningen begrenses til å redegjøre for virkningene av planen eller programmet på et overordnet nivå.» Denne bestemmelsen vil også gjelde for områdereguleringer med krav om at den detaljerte arealbruken skal fastsettes gjennom en påfølgende detaljregulering - plankrav.

Generelt bør valg av utredningstema konsentreres til det som er relevant for beslutning om arealbruk. Spørsmålene om framtidig utbygging eller ikke, samt hvilke arealformål områdene skal ha, er derfor sentrale. Et kontrollspørsmål kan være: *Hva må vi vite for å ta stilling til ny eller endret arealbruk?* For å besvare dette, bør man gå gjennom listen over tema i § 21 i forskriften, og vurdere hvilke av disse som er relevante og hvor detaljert temaet må utredes og omtales.

Hvis det mangler informasjon om viktige forhold, skal slik informasjon innhentes allerede på et overordnet plannivå. Hvis det i en kommuneplan for eksempel legges opp til utbygging i natur- eller landbruksområder, forutsettes det således at natur- og landbruksverdiene i området er kjente og at planforslagets påvirkning på disse verdiene er nøye vurdert. Tilsvarende vil det være en forutsetning at det ved etablering av nye utbyggingsområder er gjort en grundig vurdering opp mot statlige og regionale føringer gitt i aktuelle [sektorlover](#) og [statlige planretningslinjer](#).

Utredningen må gjøre det klart på et overordnet nivå hvilke negative konsekvenser planen kan få. Det skal også redegjøres for om det er mulig, og i så fall hvordan, man på en akseptabel måte kan unngå de negative virkningene av tiltakene som planen tilrettelegger for. Dersom det ikke er mulig, skal ikke planen åpne for den foreslåtte arealbruken.

Selv om konsekvensene av ny eller endret arealbruk er utredet på et overordnet nivå, skal konsekvenser av det konkrete utbyggingsforslaget likevel utredes på detaljreguleringsnivå dersom det faller innenfor forskriften sitt virkeområde. Se kapittel 2 i denne veilederen om hvilke planer som er omfattet av forskriften sitt virkeområde. For eksempel kan flere av de kravene som stilles i § 19 til beskrivelse av planen eller

tiltaket, være mindre relevante i en overordnet plan, men må redegjøres nærmere for i en detaljregulering.

Kunnskapen fra konsekvensutredninger gjennomført for overordnede planer, det vil si regionale planer, kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og områdereguleringer, skal imidlertid kunne gjenbrukes ved utredning i forbindelse med detaljregulering.

Det presiseres at det er samme generelle krav til konsekvensutredningen for overordnet plan som for detaljregulering. Dette gjelder eksempelvis kravet om faglig kompetanse, bruk av anerkjent metodikk og innleggelse av data i offentlige databaser.

5.4.1 Særskilt om kommuneplanens arealdel

Departementets anbefaling er at arbeidet med kommuneplanens arealdel bør ha et overordnet, langsiktig og helhetlig perspektiv. Dermed bør konsekvensutredningen av planen også ha fokus på strategiske problemstillinger og temaer. Med kommuneplanens arealdel menes her både planer som gjelder hele kommunen, og kommunedelplaner for areal som gjelder avgrensede deler av kommunen.

Mer detaljerte forhold, som utforming og detaljtilpasning av utbygging til omgivelsene, vil som nevnt være naturlig å fastsette ved senere regulering.

I tillegg til de generelle kravene i kapittel 5 som er relevante for den overordnede planen, er det knyttet tre absolutte krav til konsekvensutredningen for kommuneplanens arealdel, jf. § 18:

- Det skal gis en beskrivelse av virkninger for miljø og samfunn av hvert av de nye utbyggingsområdene planen omfatter.
- Konsekvensutredningen skal også inneholde en vurdering av de samlede arealbruksendringene i planen, dvs. hvordan miljø og samfunn bli påvirket av summen av de foreslåtte enkeltområder.
- Konsekvensutredningen, der det redegjøres for punktene ovenfor, skal underlegges offentlig høring. I de tilfeller det framkommer berettigede innvendinger til konsekvensutredningen ved offentlig ettersyn av planforslaget (påpeking av åpenbare mangler ved dokumentasjonen), skal det utføres tilleggsutredninger. Disse skal sendes på høring før plansaken kan tas opp til sluttbehandling.

Dersom planen inneholder strategier for framtidig arealbruk, skal det vurderes hvordan disse vil påvirke miljø og samfunn.

I konsekvensutredningen for kommuneplanens arealdel skal det også redegjøres for forhold som skal belyses og avklares nærmere i senere planarbeid, jf. KU-forskriften § 18 siste ledd. Hjemmelen for denne bestemmelsen er pbl. § 11-9 nr. 8, som også gir grunnlag for å stille bestemmelser om miljøoppfølging og -overvåking.

5.5 Sammendraget av konsekvensutredningen

Det skal utarbeides et «ikke-teknisk sammendrag» av konsekvensutredningen, slik det framgår av § 17 siste ledd i KU-forskriften. Dette er viktig for å gjøre konsekvensutredningen lett tilgjengelig for allmennheten. Her bør man unngå bruk av fagspråk og bruke et lett forståelig språk. Sammendraget skal fokusere på de viktigste problemstillingene: hva omfatter planene, hvilke alternativer har man vurdert, hva er de viktigste virkningene, og hvordan vil man forsøke å minimere eller avbøte virkningene.

Det er viktig at konsekvenser ikke blir underkommunisert, og at sammendraget gir et riktig og balansert bilde av virkningene. Illustrasjoner og kart kan bidra til å gjøre sammendraget lettere tilgjengelig og lettere å forstå. Nyten av planen skal ikke omfattes av sammendraget.

5.6 Om alternativer

I KU-forskriften § 19 siste ledd heter det: «Konsekvensutredningen skal også redegjøre for de alternativer til utforming, teknologi, lokalisering, omfang og målestokk som forslagsstiller har vurdert, og, dersom ansvarlig myndighet krever dette, en utredning av relevante og realistiske alternativer.»

Det er altså et krav at det i konsekvensutredningen skal redegjøres for de alternativene som forslagsstiller har vurdert for å løse og ivareta det konkrete planproblemet eller tiltaket. Forskriften stiller imidlertid ikke krav om at alternativer i betydning alternative planforslag eller alternative løsninger, alltid skal utredes fullt ut. Det vil være ansvarlig myndighet som i innledende fase av planleggingen, for eksempel ved fastsetting av planprogrammet, tar stilling til om det foreligger relevante og realistiske alternativer som skal konsekvensutredes fullt ut.

Ansvarlig myndighet kan, for reguleringsplaner for tiltak i vedlegg II, stille krav om tilleggsutredninger dersom det ved høringen av konsekvensutredningen framstår som nødvendig å se nærmere på alternative løsninger. Her er det viktig at berørte myndigheter allerede ved varsel om planoppstart varsler om det er behov for en egen alternativ siling før selve plan- og utredningsarbeidet gjennomføres. Se mer om tilleggsutredninger i punkt 6.2.

6 Høring og behandling av konsekvensutredning

6.1 Høring av planforslag med konsekvensutredning

Høring og behandling av planforslag med konsekvensutredning framgår av plan- og bygningslovens regler for den enkelte plantypen og av kapittel 6 i KU-forskriften. Planforslag med konsekvensutredning skal sendes på høring til berørte myndigheter, parter og interesseorganisasjoner og legges ut til offentlig ettersyn, jf. § 25 i forskriften.

For private planforslag skal kommunen vurdere om konsekvensutredningen tilfredsstillende kravene i forskriften og det fastsatte planprogrammet, før den sendes på høring sammen med planforslaget.

Det skal settes en frist på minst seks uker for å gi uttalelse til planforslaget og konsekvensutredningen. Kommunen skal ha tilgjengelig relevante bakgrunnsdokumenter og fagrapporter, og disse skal også gjøres tilgjengelige på ansvarlig myndighets nettsted.

Ved endring i planen etter gjennomført høring av planforslag, skal ansvarlig myndighet påse at konsekvensene av endringene blir redegjort for før det fattes vedtak i saken jf. § 26. Dersom endringene er vesentlige for saken, skal planforslag med oppdatert konsekvensutredning sendes på ny høring. Tilsvarende gjelder for endringer av planer som utløser ny behandling etter plan- og bygningsloven.

6.2 Tilleggsutredninger

Ansvarlig myndighet skal, på bakgrunn av høringen og egne vurderinger, ta stilling til om konsekvensutredningen tilfredsstillende kravene i kapittel 5 i KU-forskriften, eller om det er behov for tilleggsutredninger eller ytterligere dokumentasjon, jf. § 27.

Tilleggsutredninger kreves dersom det ved høringen kommer fram opplysninger om nye forhold som bør utredes, eller hvis viktige tema ikke er tilfredsstillende belyst i konsekvensutredningen.

Forslagsstiller eller kommunen skal sende eventuelle tilleggsutredninger på høring til de som har gitt uttalelse til planforslaget med konsekvensutredning, samt eventuelt andre berørte parter og myndigheter, med frist på minimum to uker. Forskriften stiller ikke krav til at det utarbeides noen oppdatert konsekvensutredning, men tilleggsutredningen, og uttalelsene til denne, skal inngå ved sluttbehandling av planforslaget.

6.3 Behandling av planforslag med konsekvensutredning

Ved siste revisjon av KU-forskriften ble det tatt inn en ny bestemmelse om oppdatert kunnskap (§ 28), og bestemmelsen om sluttbehandling av saken (§ 29) ble bygget noe ut. Begge endringene ble gjort på bakgrunn av nye bestemmelser i [EIA-direktivet](#).

Bestemmelsen om oppdatert kunnskap er rettet mot situasjoner der det går lang tid fra gjennomført høring av konsekvensutredningen fram til tidspunkt for endelig vedtak. Dette vil antakelig særlig gjelde klagesaker og ved departementets behandling av innsigelser til kommunale planvedtak. I henhold til § 28 i forskriften skal vedtaksmyndigheten forvisse seg om at oppdatert kunnskap legges til grunn for å behandle saken. Den nye bestemmelsen samsvarer med kravet som ligger i bl.a. naturmangfoldloven § 8.

I KU-forskriften § 29 om sluttbehandling av planen, understrekes det at kommunen skal ta tilbørlig hensyn til konsekvensutredningen og innkomne uttalelser. Dette betyr at ansvarlig myndighet må sørge for at egenskapene ved planen og hvilke vesentlige virkninger den vil medføre for miljø og samfunn beskrives i saksframlegget. Det skal også framgå hvordan høringsuttalelsene er vurdert og hvilken vekt de er tillagt.

Ved sluttbehandlingen av planen skal ulempene, i form av negative virkninger for miljø eller samfunn, synliggjøres og vurderes opp mot nytten av planen eller tiltak i planen. Forutsatte krav til miljøoppfølging og -overvåking, skal klart framgå av bestemmelsene, inkludert eventuelt krav om å utarbeide miljøoppfølgingsprogram og vilkår etter sektorlovgivningen.

Det skal i nødvendig grad stilles krav om overvåking av vesentlige negative virkninger planen vil kunne få, jf. pbl. §§ 11-8 og 11-9, særlig nr. 8, eller § 12-6 og § 12-7.

Kommunen, sammen med relevante tilsynsmyndigheter, skal sørge for at forslagsstiller overholder vilkårene nevnt over.

Etter § 29 skal ansvarlig myndighet sørge for at det i planbestemmelsene stilles nødvendige «vilkår for å unngå, begrense, istandsette og om mulig kompensere vesentlige negative virkninger for miljø og samfunn», og påse at forslagsstiller overholder bestemmelsene. Se nærmere omtale av tiltakshierarkiet og kompensasjonstiltak i punkt 7.9.

Saksframlegget og planvedtaket med begrunnelse og vilkår, skal være offentlig tilgjengelige. Dokumentene skal også være elektronisk tilgjengelige på nett og kunngjøres iht. plan- og bygningsloven.

7 Omtale av andre bestemmelser i forskriften

7.1 Forholdet mellom tidligere og ny forskrift

Overgangsbestemmelsen i § 39 regulerer forholdet mellom tidligere og ny KU-forskrift.

I de tilfeller der en plan ikke var omfattet av tidligere forskrift, og saksbehandlingen av planen var startet opp før ikraftttredelse av 2017-forskriften (20. juni 2017), vil ikke planen være omfattet av 2017-forskriften. Med passusen «saksbehandlingen av planen ble startet», menes at planen er behandlet etter pbl. §§ 8-3, 11-2 eller 12-8 (kunngjøring av oppstart).

I de tilfeller der en plan var omfattet av tidligere forskrift, men ikke er omfattet av gjeldende forskrift (2017), vil krav til behandling etter forskriften om konsekvensutredninger falle bort. Det følger av at tidligere forskrift er opphevet.

For planer som ble tatt opp til behandling etter tidligere forskrift, og planprosessen har gått over flere år, skal 2017-forskriften legges til grunn for den videre behandling av planen. Dette betyr for eksempel at man ved behandling av konsekvensutredningen må ta hensyn til ny bestemmelse om oppdatert kunnskap (§ 28) og nye elementer i § 29 om sluttbehandling av saken, samt de nye bestemmelsene om overtredelsesgebyr (§ 36) og straff (§ 37), selv om planen var omfattet av tidligere forskrift ved planoppstart.

7.2 Forholdet til annet regelverk

I § 3 sies det at «... saksbehandlingen etter forskriften skal oppfylle de krav til utredning og vurderinger som etter andre lover er nødvendig for den beslutningen som konsekvensutredningen skal ligge til grunn for.» Gjennomføring av KU-pliktige tiltak krever ofte godkjenning etter flere ulike lovverk, eksempelvis: [forurensningsloven](#), [mineralloven](#), [naturmangfoldloven](#), [kulturminneloven](#), [jordlova](#), [akvakulturloven](#) og [kommunehelseloven](#). Bestemmelsen i § 3 innebærer at det så langt som det er mulig skal tilstrebes å samordne utredningskrav og dokumentasjon som følger av sektorlover, med kravene etter forskrift om konsekvensutredninger. Det må derfor, når plan- og utredningsprogram fastsettes, tas høyde for at kravene etter andre lover også blir dekket.

7.3 Forslagsstiller

Etter KU-forskriften § 4 skal forslagsstiller vurdere om planer etter plan- og bygningsloven omfattes av §§ 6 eller 8 i KU-forskriften. Forslagsstiller, det vil si den som

fremmer forslag om en plan eller et tiltak, har ansvar for at opplysningene som gis til myndighetene er riktige og etterprøvbare, og at de oppfyller kravene i forskriften. Dette omfatter både de opplysninger som forslagsstiller skal legge fram for vurdering av planens vesentlige virkninger, opplysninger i forslag til planprogram, og innholdet i selve konsekvensutredningen.

At opplysningene skal være riktige innebærer at de ikke skal inneholde feil, være tendensiøse, utelate viktige deler eller på annen måte gi et uriktig bilde av situasjonen, jf. også sanksjonsbestemmelsene i §§ 36 og 37.

At opplysningene skal være etterprøvbare innebærer at det skal gå fram hvor opplysningene kommer fra, hvordan de er framkommet (metode), hvilke usikkerhetsmomenter som er knyttet til opplysningene og om det mangler opplysninger, jf. § 22 i forskriften. Det skal også være tydelig hvilke vurderinger som ligger bak verdisetting og vurdering av virkning og konsekvens.

Forslagsstiller har også ansvar for at konsulenter som benyttes til utredninger og eventuelle feltundersøkelser følger anerkjent metodikk, og at det utføres av personer med relevant fagkompetanse. Forslagsstilleren skal bære kostnadene med utredningsarbeidet.

7.4 Ansvarlig myndighet

KU-forskriften § 5 stiller krav om at ansvarlig myndighet skal opptre objektivt og ha tilstrekkelig fagkunnskap. Med *fagkunnskap* siktes det her til kunnskap om de miljø- og samfunnstema som omfattes av KU-forskriften. God kunnskap om disse temaene er bl.a. viktig for å sikre at det utarbeides gode og presise planprogram, og for å vurdere om beslutningsgrunnlaget er godt nok.

Hva som er *tilstrekkelig* fagkunnskap er vanskelig å definere og må vurderes konkret i den enkelte sak. Bestemmelsen er en påminnelse om at ansvarlig myndighet må ta regelverket og de oppgavene de er tillagt etter dette på alvor. Dersom ansvarlig myndighet vurderer at de ikke har tilstrekkelig fagkunnskap til å utøve rollen etter forskriften, kan det være aktuelt å innhente ekstern bistand.

Forskriften sier at dersom ansvarlig myndighet også er forslagsstiller, skal de to rollene så langt det er mulig holdes administrativt adskilt. I plansaker kan kommunen være både forslagsstiller og ansvarlig myndighet. Dersom det ikke er mulig å holde rollene administrativt adskilt, gjelder objektivitetskravet like fullt. Det er derfor viktig at kommunen har gode rutiner for å behandle slike saker. Ofte vil det også være

hensiktsmessig å bruke uavhengige konsulenter til å utarbeide selve konsekvensutredningen.

7.5 Rollen som ansvarlig myndighet for *plantiltak* når det ikke utarbeides plan etter pbl.

I vedlegg I og II i forskriften er det angitt hvilke lover behandlingen av konsekvensutredningen for konkrete utbyggingstiltak etter forskriften skal knyttes opp til, og hvem som er ansvarlig myndighet.

For de fleste utbyggingstiltakene som er listet opp i vedleggene skal det utarbeides en reguleringsplan med konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven, hvor kommunen som planmyndighet, også er ansvarlig myndighet for å behandle konsekvensutredningen etter forskriften.

Men for andre tiltak opplistet i vedleggene, er behandlingen av KU etter forskriften knyttet opp til søknad om tillatelse etter andre lover – såkalte sektorlover (f.eks. [energiloven](#), [vassdragsreguleringsloven](#), [akvakulturloven](#) osv.). Det framgår av kolonne B i vedleggene hvem som da skal være ansvarlig myndighet ved behandling av konsekvensutredning for et tiltak etter sektorlov.

I noen tilfeller kan tiltak som i vedlegg I eller II defineres som plantiltak, gjennomføres uten at det er behov for en ny reguleringsplan. Dette kan for eksempel gjelde ved etablering av nærings- eller industritiltak på områder som allerede er regulert til dette arealformålet. Hvis det konkrete tiltaket omfattes av vedlegg I eller II til forskriften, vil tiltaket likefullt være konsekvensutredningspliktig. I KU-forskriften §§ 6 og 8 er det gitt en bestemmelse om at forurensningsmyndigheten i slike tilfeller er ansvarlig myndighet dersom tiltaket krever tillatelse etter forurensningsloven. Rollen som ansvarlig myndighet gjelder da kun behandlingen av saken etter KU-forskriften.

7.6 Endringer etter varsel om planoppstart

Dersom det er varslet oppstart av reguleringsplanarbeid uten KU, eller uten at spørsmålet om utredningsplikt etter KU-forskriften er vurdert, og berørte myndigheter eller parter mener planen er KU-pliktig, må kommunen varsles om dette gjennom innspill til oppstartsvarselet. Som omtalt i punkt 7.13 over, vil berørte myndigheters grunnlag for å fremme innsigelse til reguleringsplan på bakgrunn av manglende konsekvensutredning, svekkes dersom myndigheten ikke fremmet spørsmålet ved kunngjøring av planoppstart.

Kravet om konsekvensutredning begrunnes med å henvise til de relevante bestemmelsene i forskriften. Det vil si enten ved å påpeke den aktuelle bestemmelsen i vedlegg I eller den aktuelle bestemmelsen i vedlegg II. Det må også henvises til hvilket bokstavpunkt i KU-forskriften § 10 som man mener planen kommer i konflikt med.

Kommunen skal, dersom et slikt krav fremsettes, gjøre en ny vurdering av spørsmålet om planen er KU-pliktig eller ikke.

I § 6 tredje ledd er det gitt en bestemmelse om endring i planarbeidet mellom varsel om planoppstart og utleggelse av planen til offentlig ettersyn. Denne sier at dersom endringen gjør at planen faller innenfor bestemmelsen i § 6 første ledd bokstav a eller b, så skal det utarbeides en konsekvensutredning.

Etter § 8 tredje ledd skal det gis en særskilt redegjørelse for planens virkninger dersom det framkommer nye opplysninger, eller skjer endringer i faktiske forhold mellom oppstart av planarbeidet og utleggelse av planforslag til offentlig ettersyn, og dette medfører at planen likevel kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn.

Bestemmelsen innebærer ikke krav til konsekvensutredning eller tilleggsutredninger, men at det i planbeskrivelsen gis en særskilt redegjørelse for de tema som er aktuelle. Det er en forutsetning at forholdene ikke var eller burde vært kjent ved oppstart, jf. forslagsstillers ansvar etter § 4 for at opplysningene som gis til myndighetene er riktige, og bestemmelsen i §§ 36 og 37 i forskriften om overtredelsesgebyr og straff.

7.7 Endringer av tiltaket etter fastsatt planprogram

I enkelte saker kan det være behov for å justere planene etter at planprogrammet er fastsatt. Det kan være endring av plassering av bygninger eller omfang av utbygging innenfor varslet planområde, mindre justeringer av planområdet osv. Normalt vil slike endringer ikke medføre behov for å justere det fastsatte planprogrammet. I forbindelse med større infrastrukturtiltak (veg, jernbane, kraftledninger) kan det dukke opp forslag til endringer underveis i prosjektutviklingen. Dersom nye alternativ reiser nye problemstillinger og utredningstema, eller dersom nye parter blir vesentlig berørt, bør man gjennomføre ny varsling for å informere om endringene og be om eventuelle innspill, med sikte på å oppdatere det fastsatte planprogrammet.

7.8 Forholdet til naturmangfoldloven og ROS-analyse

De miljørettslige prinsippene i [naturmangfoldloven](#) (nml.) retter seg i hovedsak mot offentlige myndigheter, mens utredningsplikten etter regelverket om konsekvensutredninger retter seg mot private eller offentlige tiltakshavere eller

forslagsstillere. Der det foreligger en konsekvensutredning, skal denne være grunnlaget når myndighetene foretar vurderinger etter naturmangfoldloven.

En konsekvensutredning skal alltid legge grunnlaget for at vurderinger av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 kan oppfylles.

I KU-forskriften § 17 andre ledd stilles det krav til å innhente ny kunnskap hvis det mangler informasjon om viktige forhold. I saker der det er KU-plikt, vil det derfor være mer naturlig å kreve innhenting av ny kunnskap med hjemmel i KU-forskriften enn å bruke nml. § 8, da sistnevnte bestemmelse ikke stiller dette kravet. I saker med KU-plikt er hjemmelen for krav om innhenting av ny kunnskap i § 17, fulgt opp i § 27 om vurdering av tilleggsutredninger.

§ 27 fastsetter at ansvarlig myndighet skal, på bakgrunn av høringen og egne vurderinger, ta stilling til om konsekvensutredningen tilfredsstiller kravene i kapittel 5 i forskriften, eller om det er behov for tilleggsutredninger eller ytterligere dokumentasjon.

I følge plan- og bygningsloven § 4-3 er det krav om at det gjennomføres en risiko- og sårbarhetsanalyse dersom planen tilrettelegger for utbyggingsformål. Dette gjelder alle planer for utbygging, uavhengig av om de er KU-pliktige eller ikke. Dersom en plan er KU-pliktig kan resultatene fra ROS-analysen innarbeides i konsekvensutredningen. Selve ROS-analysen kan ligge ved som et vedlegg til planbeskrivelsen eller konsekvensutredningen.

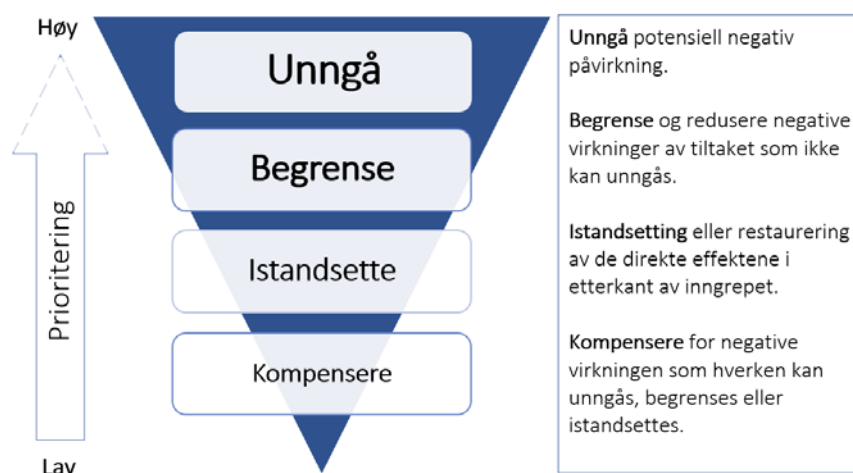
7.9 Tiltakshierarkiet og kompensasjonstiltak

Med utgangspunkt i det reviderte [EIA-direktivet](#), ble bestemmelser om tiltak for om mulig å kompensere for negative virkninger for miljø, tatt inn i gjeldende KU-forskrift. Bestemmelsen ble tatt inn i KU-forskriften samtidig som begrepene i det såkalte tiltakshierarkiet ble noe endret i forhold til tidligere nasjonal begrepsbruk.

§ 23 i forskriften om forebygging av virkninger, sier at konsekvensutredningen skal beskrive de tiltakene som er planlagt for å unngå, begrense, istandsette og om mulig kompensere vesentlig negative virkningen for miljø og samfunn, både i bygge- og driftsfasen. Tilsvarende sies det i § 29 andre ledd i forskriften at det ved sluttbehandling av planen «skal stilles vilkår for å unngå, begrense, istandsette og om mulig kompensere vesentlige virkninger for miljø og samfunn».

I forbindelse med planlegging av utbyggingstiltak står prinsippet om i størst mulig grad å unngå negative virkninger for miljø og samfunn sentralt. Framgangsmåten beskrives

gjennom tiltakshierarkiet eller avbøtingshierarkiet, der det viktigste er å *unngå* negative virkninger, deretter *begrense* virkningene gjennom avbøtende tiltak. Om det ikke er mulig å unngå eller begrense virkningene, skal tiltak gjennomføres for å *istandsette* eller restaurere. Dersom det fremdeles er negative virkninger av betydning, skal tiltak for om mulig å *kompensere* for disse vurderes.



Figur 7.1 Hierarkisk framstilling av tiltak for å unngå negativ påvirkning ved utbyggingsprosjekter

(ref: rapporten «[Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging](#)», Samferdselsdepartementet 2013). Figuren illustrerer at størst gevinst oppnås ved å unngå, deretter begrense eller istandsette – og kompensasjon som siste utvei.

Bestemmelsen i § 29 om å pålegge kompensasjonstiltak dersom skader på miljø eller samfunn ikke kan unngås, begrenses eller istandsettes, omfatter ikke økonomisk kompensasjon. Den er knyttet til gjennomføring av konkrete kompensasjonstiltak av fysisk karakter.

Det vil også være et krav om forholdsmessighet mellom den skaden som påføres og de kompensasjonstiltak som pålegges. Imidlertid vil de fleste former for kompensasjon være et forhandlingsspørsmål, og forslagstiller vil normalt ha egeninteresse av å bidra med tiltak som kan redusere uønskede virkninger av planforslaget.

Bestemmelsen i § 29 kan ikke brukes som en selvstendig hjemmel til å sette vilkår i vedtak etter sektorlover. Slike vilkår må ha hjemmel i den loven som vedtaket om vilkår treffes etter, og KU-forskriften § 29 utvider ikke disse hjemmelsgrunnlagene.

7.10 Særskilte bestemmelser for planer etter plan- og bygningsloven

I kapittel 7 i forskriften er det stilt opp noe særskilte bestemmelser som gjelder for planleggingen etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsene i § 31 annet ledd om endring av rollen som ansvarlig myndighet og bestemmelsen i § 32 om særskilt bruk av planprogram, er gitt med utgangspunkt i [Ot. prp. nr. 32 \(2007-2008\)](#) (plandelen til pbl.), merknader til pbl. § 4-1 (side 186). Hensikten med bestemmelsen er å tilrettelegge for alternative framgangsmåter (vist under) enn det som følger av hovedreglene i plan- og bygningsloven og KU-forskriften, for å fremme fleksible og effektive plan- og utredningsprosesser i visse situasjoner.

7.10.1 Endring av rollen som ansvarlig myndighet

Andre ledd i § 31 gir Kommunal- og moderniseringsdepartementet myndighet til å bestemme at en annen myndighet enn den som framgår av KU-forskriften, skal være ansvarlig myndighet i en konkret sak.

Den som kan utpekes er en annen offentlig myndighet. For eksempel kan myndighet overføres fra en kommune til et departement eller et direktorat. Det er viktig å understreke at det kun er rollen som ansvarlig myndighet etter KU-bestemmelsene som kan endres ved bruk av denne bestemmelsen. Kommunen vil fortsatt være planmyndighet for kommunale planer og fylkeskommunen for regionale planer om ikke annet er avtalt eller følger av bestemmelser i plan- og bygningsloven.

Grunnlaget for å endre rollen som ansvarlig myndighet etter KU-forskriften, er nasjonale eller viktige regionale hensyn, eller at planen omfatter flere kommuner eller fylker. Dette for å fremme effektive planprosesser. Et grunnlag for å endre rollen som ansvarlig KU-myndighet, kan også være å sikre tilstrekkelig faglig kvalitet i kompliserte saker hvor kommunene mangler kompetanse, jf. den særegne bestemmelsen knyttet til større mineraltiltak i vedlegg I nr. 19.

7.10.2 Særskilte regler om bruk av planprogram

§ 32 i KU-forskriften har bestemmelser som gir muligheter for alternative planprosesser. Bestemmelsen gjelder bruk av planprogram (ev. planprogram og konsekvensutredning) til å klargjøre enkelte forhold, alternativer eller strategier, uten å gå vegen om formelle planprosesser. Dette kan for eksempel komme til anvendelse ved en rullering av kommuneplanens arealdel eller kommunedelplaner.

Første punktum sier at «et planprogram kan brukes til å avklare og fastsette overordnede rammer for arbeidet med senere reguleringsplaner for et område og for flere pågående reguleringsplanprosesser innenfor et større område.» I slike saker kan utarbeiding, høring og politisk fastsatt planprogram gi styrende rammer for hvilken utvikling en ønsker innenfor det aktuelle området. Prinsippene som fastlegges gjennom et slikt planprogram vil ikke være juridisk bindende, men vil være førende for kommunens vurdering av påfølgende reguleringsplanforslag.

Bestemmelsen om at «Et planprogram, og eventuelt konsekvensutredning, kan også brukes til å ta stilling til hvilke alternative lokaliteter man skal gjennomføre et reguleringsplanarbeid for», er myntet på situasjoner der det er ønskelig å få vurdert ulike lokaliseringalternativer (i en eller flere kommuner) eller alternative traséer for samferdselstiltak, uten å gå veien om en fullstendig KU- eller planprosess.

Planprogrammet og/eller konsekvensutredning, brukes da til å velge hvilke alternativer en skal gå videre med i neste planfase. Bruk av denne bestemmelsen vil normalt kombineres med at ansvarlig myndighet flyttes til et direktorat eller departement, slik det er gjort i forbindelse med flere store samferdselsprosjekter.

I § 32 er det også en bestemmelse om mulig kobling mellom [konseptvalgutredningsprosessen \(KVU\)](#) for statlige investeringsprosjekter og oppstart av planarbeidet etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen innebærer at et planprogram kan sendes på høring sammen med KVU-dokumentet. Og at det tas stilling til valg av konsept først etter at planprogrammet har vært på høring. En slik fremgangsmåte vil bidra til en bedre kobling mellom KVU-prosess og planleggingen etter plan- og bygningsloven, i saker der beslutninger på bakgrunn av KVU, i praksis innebærer at det gis føringer for framtidig arealbruk i form av valg av traseer eller lokalisering.

7.11 Planprogram for reguleringsplansaker som ikke omfattes av KU-forskriften

Planprogram kan også benyttes for planer der det ikke er krav om konsekvensutredning. Utgangspunktet er at planprogram kan være et nyttig arbeidsverktøy for en ryddig og god planprosess. Det bør imidlertid i slike tilfeller gå klart fram at planen ikke omfattes av KU-forskriften.

7.12 Planer med grenseoverskridende virkninger

I følge [Espoo-konvensjonen](#) og [Kiev-protokollen](#), om tiltak og planer med grenseoverskridende virkninger, skal saker som kan berøre naboland behandles på en slik måte at myndigheter og befolkning i et berørt land skal ha de samme muligheter til å medvirke i saken som parter i opphavslandet har.

Reglene i kapittel 8 i KU-forskriften er i samsvar med bestemmelsene i Espoo-konvensjonen og Kiev-protokollen. For planer i Norge som kan få vesentlige virkninger i andre land, og for planer i andre land som kan få vesentlige virkninger i Norge, er det krav om varsling av myndighetene i det berørte nabolandet, jf. §§ 33-35 i forskriften.

Ifølge § 33 er Miljødirektoratet nasjonalt kontaktpunkt for saker med grenseoverskridende virkninger for miljø eller samfunn. Dette betyr at all kontakt og saksbehandling mellom Norge og andre land som hovedregel skal gå via [Miljødirektoratet](#). Dette gjelder både der Norge er opphavsland og der vi er berørt part.

7.12.1 Planer i Norge som kan påvirke miljø eller samfunn i naboland

Som regel vil det være planer nær landegrensen som må vurderes nærmere etter bestemmelsen om grenseoverskridende virkninger.

Espoo-konvensjonen eller Kiev-protokollen om varsling av andre land vil bare gjelde planer som kan medføre vesentlige virkninger i nabolandet.

Dersom planen eller tiltaket er omfattet av KU-plikt i Norge eller vurderes å medføre vesentlige virkninger etter kriteriene i § 10, må det vurderes om planen også kan få virkninger i nabolandet. Her må det tas hensyn til bl.a. sårbare eller verdifulle områder og objekter i det andre landet.

I saker som omhandler forurensning, stråling mv. vil influensområdet kunne være mye større og til dels uavhengig av lokalisering nær landegrensen. Planer i havområdene må vurderes særskilt med tanke på andre lands fiskerier, bestander av trekkende fugl som er felles for flere land, planer om infrastruktur, farleder osv. Planer som kan påvirke grensevassdrag må vurderes opp mot eksempelvis virkninger på felles fiskebestander.

[Miljødirektoratet](#) skal alltid underrettes om saker som faller inn under bestemmelsene om grenseoverskridende virkninger. Dersom det er uklart om planen eller tiltaket kan ha vesentlige virkninger i andre land, bør Miljødirektoratet også kontaktes for å avklare spørsmålet og for å få informasjon om eventuell videre behandling. Det er viktig at det tas kontakt så tidlig som mulig, da mulige berørte land skal ha like lang tid på

medvirkning som man har i Norge. Det må ofte tas høyde for ekstra tidsbruk knyttet til behov for oversettelser til for eksempel finsk, samisk eller engelsk.

Dersom man kommer til at planen eller tiltaket ikke vil ha vesentlige virkninger over grensen, og det ikke er nødvendig å gjennomføre saksbehandling etter Espoo-konvensjonen, kan det likevel være relevant for kommuner som grenser til Sverige eller Finland å involvere nabokommuner eller regionalt nivå over grensen i forbindelse med planer som omfatter arealer nær grensen.

Det er ingenting i veien for å ha parallell høring i Norge og i ett eller flere naboland. Dette forutsetter imidlertid at praktiske forhold som oversettelser, er på plass når dokumentene sendes på høring. Det anbefales at høring av naboland alltid skjer via Miljødirektoratet (men dette avtales for hver enkelt sak jf. bestemmelsen i §§ 33 og 34), og det må beregnes noe ekstra tid knyttet til høringen på grunn av dette.

7.12.2 Planer i andre land som kan påvirke miljø eller samfunn i Norge (§ 35)

Normalt vil Miljødirektoratet, som norsk kontaktpunkt etter Espoo-konvensjonen og Kiev-protokollen, få tilsendt planer som kan påvirke norske parter, og sørge for høring av disse, herunder publisere saken på [Miljødirektoratets høringssider](#) og eventuelt kunngjøre i lokale aviser. Høringssvar fra norske berørte parter oversendes normalt via Miljødirektoratet.

Dersom lokale eller regionale myndigheter i Norge har fått planer fra andre land direkte til uttalelse, skal Miljødirektoratet varsles. Miljødirektoratet vil vurdere om det er behov for å behandle saken formelt som en sak etter konvensjon eller protokoll, og sørge for å involvere eventuelle andre berørte parter.

7.13 Dispensasjon, klage, innsigelse, saksbehandlingsfeil og sanksjoner

7.13.1 Dispensasjon

Kravene til konsekvensutredning må betraktes som saksbehandlingsregler. Det er da ikke adgang til å dispensere fra kravene, jf. pbl. [§ 19-2](#) andre ledd tredje punktum. Det kan heller ikke gis dispensasjon fra krav til reguleringsplan (plankravet), jf. [§ 12-1](#) andre og tredje ledd, dersom tiltaket det planlegges for er omfattet av krav til konsekvensutredning. En dispensasjon vil uansett ikke kunne fritta fra kravet til konsekvensutredning.

Problemstillingen er først og fremst relevant for mindre tiltak nevnt i KU-forskriften vedlegg II. Her må det, dersom det anses relevant å gi dispensasjon fra krav til reguleringsplan, først foretas en vurdering av om tiltaket faller inn under kriteriene i KU-forskriften § 10. Dersom konklusjonen er at tiltaket kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, kan det ikke gis dispensasjon fra plankravet ettersom konsekvensutredningsplikten er knyttet til utarbeidelse av reguleringsplan for tiltaket.

7.13.2 Klage og innsigelse

Klage: Avgjørelser som ansvarlig myndighet treffer i medhold av forskriften, er prosessledende og ikke enkeltvedtak. Det betyr at kommunens beslutning om hvorvidt et planforslag faller inn under forskriften, ikke kan påklages etter reglene i forvaltningsloven da beslutningen er prosessledende. Det samme gjelder for fastsettelse av planprogram eller eventuelle krav om tilleggsutredninger. Altså er det ikke anledning til å klage på et kommunestyrevedtak om å fastsette et planprogram.

Dersom kommunen på en annen side ikke påser at et planforslag som er omfattet av forskriften, behandles i samsvar med kravene i forskriften, vil dette være en saksbehandlingsfeil som kan gi grunnlag for å klage på selve planvedtaket. Også mangelfull utredning eller dokumentasjon jf. kravene i forskriften til konsekvensutredning, kan gi grunnlag for å klage på planvedtaket.

Innsigelse:

Det vil være grunnlag for å fremme innsigelse dersom et planforslag som er omfattet av KU-forskriften sitt virkeområde, ikke er behandlet i tråd med bestemmelsene i forskriften. Dette vil være saksbehandlingsfeil. For å fremme innsigelse på grunn av manglende behandling etter forskriften, bør vedkommende myndighet ved varsel om oppstart av planarbeidet, ha informert kommunen om at planarbeidet kan falle inn under forskriften sitt virkeområde. Dette gjelder spesielt for reguleringsplaner for tiltak i vedlegg I.

Det kan også være grunnlag for å fremme innsigelse til planforslaget dersom konsekvensutredningen åpenbart ikke er i samsvar med fastsatt planprogram, eller der konsekvensutredningen har for dårlig kvalitet til å være et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag.

Hvis det fremmes innsigelse på et slikt grunnlag, må manglene ved konsekvensutredningene være påpekt i høringsuttalelsen, slik at kommunen har blitt gitt muligheten til å stille krav om tilleggsutredninger i samsvar med planprogrammet. Dette kan være aktuelt også i situasjoner hvor det gjennom planarbeidet har

framkommet problemstillinger av vesentlig karakter som ikke var kjent ved tidspunktet for arbeidet med planprogrammet, men som likevel burde inngått i konsekvensutredningen.

7.13.3 Saksbehandlingsfeil og ugyldighet

Mangler ved konsekvensutredninger kan, i tillegg til å være saksbehandlingsfeil som gir grunnlag for klage og innsigelse, være så alvorlige at saksbehandlingsfeilen kan føre til at planvedtaket må anses ugyldig. Kommunen kan i forbindelse med en klage, innsigelse eller på eget initiativ, oppheve planvedtaket og sette i gang arbeid med en ny planprosess som skal sikre at kravene til konsekvensutredning blir oppfylt. Fylkesmannen vil også gjennom sin klagebehandling, eventuelt på eget initiativ gjennom en lovlighetskontroll³, kunne oppheve planvedtaket og sende saken tilbake til kommunen. Kommunen må da vurdere om planprosessen skal starte opp igjen eller om planen skrinlegges.

Videre kan domstolene vurdere om det er begått saksbehandlingsfeil eller ikke. Spørsmål om manglende overholdelse av forpliktelsene etter EU-direktivene om miljøkonsekvensutredninger ([SEA-](#) og [EIA-direktivet](#)), kan også rettes til ESA (Eftas overvåkningsorgan for ivaretagelse av EØS-forpliktelsene).

Etter [forvaltningsloven § 41](#), vil et vedtak likevel være gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

7.13.4 Sanksjoner i form av overtredelsesgebyr eller straff

Det kan gis overtredelsesgebyr ved brudd på regelverket om konsekvensutredninger jf. plan- og bygningsloven [§ 32-8](#) første ledd bokstav a. Overtredelsesgebyr kan bare gis for reguleringsplaner.

Forskriften gir nærmere regler om overtredelsesgebyr og straff i §§ 36 og 37. Overtredelsesgebyr kan ilegges den som fremmer forslag til reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, dersom man forsettlig eller uaktsomt:

§ 36

³ Lovlighetskontroll kan gjøres etter regler i kommuneloven

- a) unnlater å følge saksbehandlingsreglene for konsekvensutredninger der en plan eller et tiltak åpenbart faller inn under forskriften
- b) unnlater å etterkomme pålegg fra ansvarlig myndighet når ansvarlig myndighet har gjort kjent med at overtredelsesgebyr kan ilegges hvis forholdet ikke blir brakt i orden innen en fastsatt frist, og denne fristen er oversittet eller
- c) gir uriktige eller villedende opplysninger av betydning for vurdering av saken, herunder opplysninger av betydning for om forskriften får anvendelse eller ikke.

Ved vurdering av overtredelsesgebyrets størrelse kan det legges vekt på hvor alvorlig overtredelsen er, graden av skyld, skadepotensialet ved overtredelsen, og om overtrederen tidligere har vært ilagt overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr kan ikke overstige kroner 400.000 for en plan eller et tiltak. Forsettlig eller grov uaktsomhet, som nevnt i § 37 første ledd, kan straffes med bøter eller fengsel.

8 Nærmere om enkelte tiltak i vedlegg I og vedlegg II

Tiltakene listet opp i vedlegg I i forskriften, inngår i EU-direktivet om miljøvurderinger av visse offentlige og private prosjekters virkning på miljøet (EIA-direktiv 2011/92/EU). Oppfangingskriteriene (størrelseskriteriene) er i hovedsak lik bestemmelsene i direktivet. Tilsvarende gjelder for vedlegg II. En nærmere omtale av tiltakskategoriene i direktivets vedlegg I og II, gis i [EU Guidelines: Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive](#).

I KU-forskriftens to vedlegg, er det i kolonne B angitt hvem som er å anse som ansvarlig myndighet for tiltaket, og hvilken lov behandlingen etter forskriften er knyttet opp til. I tilfeller hvor tiltaket er KU-pliktig etter et annet lovverk enn plan- og bygningsloven, og der en annen myndighet enn planmyndighet er listet opp som ansvarlig myndighet, er denne myndigheten ansvarlig for KU-prosessen, selv om det skal utarbeides plan for tiltaket. Kommunen vil likefullt være planmyndighet for selve planen. Dette såfremt det ikke utarbeides statlig plan for tiltaket.

Som omtalt i punkt 7.5 ovenfor, vil det i noen saker ikke være behov for ny eller endret plan for å gjennomføre et tiltak. Det kan likevel være krav til konsekvensutredning av tiltaket, men med for eksempel forurensningsmyndigheten som ansvarlig myndighet for KU-prosessen etter forskriften, dersom tiltaket krever tillatelse etter forurensningsloven.

For noen tiltak er det listet opp mer enn én myndighet og lov. Dette gjelder særlig tiltak som i visse tilfeller også krever konsesjon eller tillatelse etter sektorlover. I slike saker

må det avklares om det er kommunen som planmyndighet, eller den opplistede statlige myndigheten, som skal ha ansvaret for behandlingen av saken etter KU-forskriften. Det vil i slike tilfeller være den statlige myndigheten som tar stilling til om saken krever behandling etter konsesjon eller tillatelse etter sektorlov. Og i så fall tar stilling til om myndigheten selv ønsker å være KU-myndighet eller ønsker å overlate denne rollen til planmyndigheten.

Tiltakene i vedlegg I nr. 24–29, er tiltak som ikke inngår i EU-direktivets anneks I. Disse er nasjonale bestemmelser. I vedlegg II, er nr. 1 bokstav h og i og nr. 11 bokstav j og k, nasjonale bestemmelser.

Nedenfor gis det en nærmere omtale av noen tiltak departementet ofte får spørsmål om.

8.1 Omtale av tiltak i Vedlegg I

8.1.1 Nr. 7: Veg, jernbane

Når det gjelder veg- og jernbanetiltak som allerede er utredet på tiltaksnivå i en overordnet plan, for eksempel i en kommunedelplan for en strekning, vises det til bestemmelsen i §§ 6 b) og 8 a) som gir unntak fra KU-plikten for reguleringsplaner som er i samsvar med overordnet plan. Unntaket gjelder ikke dersom det er aktuelt å regulere et annet alternativ enn hva som er vedtatt, selv om dette alternativet også er konsekvensutredet på tiltaksnivå i den overordnede planen.

Reguleringsplanen kan likevel avvike noe fra føringer i overordnet plan uten at dette utløser krav til konsekvensutredning. Hva som anses som mindre avvik må vurderes konkret i den enkelte sak. I slike tilfeller er det viktig at det i reguleringsplanbeskrivelsen gis en redegjørelse for endringene fra vedtatt overordnet planen, og at virkningene av endringene blir vurdert og beskrevet.

Det understrekes videre at reguleringsplaner for utbedringstiltak langs eksisterende veger, samt etablering av gang- og sykkelveger langs eksisterende veg, omfattes av § 8 om tiltak som skal nærmere vurderes, og ikke av § 6 i forskriften om tiltak som alltid skal konsekvensutredes. Slike reguleringsplaner skal behandles etter forskriften dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. § 10.

8.1.2 Nr. 24: Bygg

Nr. 24 lyder: «Næringsbygg, bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmennyttige formål med et bruksareal på mer enn 15.000 m² (mindre tiltak omfattes av vedlegg II nr. 11j).» Bestemmelsen omfatter også bygg for forretning.

Ofte stilte spørsmål rundt bestemmelsen, går særlig på å beregne bruksareal ved utvidelser og endringer for allerede regulerte områder.

Utredningsplikten utløses når en plan åpner for 15 000 m² mer enn det som gjeldende plan åpner for. Dette er uavhengig av om utbygging i henhold til gjeldende regulering er realisert eller ikke. Bygninger som rives inngår ikke. Ved beregning av BRA skal også bruksareal under bakke inngå. Parkeringsareal og garasjeanlegg inngår ikke i beregningsgrunnlaget.

8.1.3 Nr. 25: Nye bolig- og fritidsboligområder

«Nye bolig- og fritidsboligområder som ikke er i samsvar med overordnet plan.» Bestemmelsen presiserer ikke hva, eller hvor stort, et «område» er, og det er stilt spørsmål ved hvor grensen går for når KU-kravet inntreffer i ulike tilfeller.

Med bakgrunn i tidligere bestemmelser, hva som ble sagt ved lovendringene i 2017 ([Prop. 110 L \(2016-2017\)](#)), og sagt i høringsnotatet ved revisjonen av forskriften i 2017, legges det til grunn at i bestemmelsen er det ment nye områder for bolig- og fritidsboliger av en viss størrelse. Departementet legger derfor til grunn at bestemmelsen i vedlegg I nr. 25 omfatter områder på 15 dekar eller mer, det vil si samme størrelseskriteriet som i 2014-forskriften (§ 2 bokstav b). Bestemmelsen gjelder både ved områderegulering og detaljregulering av slike områder. Det understrekes at bestemmelsen kun gjelder regulering som ikke er i samsvar med overordnet plan.

Slik som bestemmelsen er formulert kommer den også til anvendelse ved endring av arealformålet fra utbyggingsformål til bolig eller fritidsbolig, dersom planen legger til rette for en mer omfattende utbygging. Det forutsettes i slike tilfeller at planen er i strid med overordnet plan på vesentlige punkter. Med omregulering fra utbyggingsformål, menes områder som i kommuneplanens arealdel er avsatt til bebyggelse og anlegg etter pbl. 11-7 nr. 1, men som ikke har blitt gitt underformål boligbebyggelse eller fritidsbebyggelse.

Ved utvidelse av eksisterende bolig- og fritidsboligområder, må utvidelsen i seg selv være på 15 dekar eller mer, og omfatte et område som tidligere ikke er avsatt til utbyggingsformål for at regulering kommer inn under bestemmelsen.

Etablering eller regulering av boligområder mindre enn 15 dekar, og som er en del av sentrumsutvikling i byer og tettsteder, vil kunne omfattes av vedlegg II nr. 10 bokstav d.

8.2 Omtale av tiltak i vedlegg II

8.2.1 Nr. 10 bokstav a og b: Utviklingsprosjekt for industriområder og by- og tettstedsområder

Det er spesifikke bestemmelser i vedlegg I og II som omhandler etablering av nærmere bestemt industrivirksomhet. Det bemerkes at avsetting av områder til industriformål i overordnet plan, og detaljregulering til industriformål, vil også kunne komme inn under bestemmelsen om utviklingsprosjekter for industriområder i vedlegg II nr. 10 bokstav a.

I veilederen til EU-kommisjonen om å fortolke tiltak i vedlegg II, framgår det også at utviklingsprosjekt for by- og tettstedsområder (bokstav b), skal tolkes vidt. Ut fra teksten i veilederen vil denne bestemmelsen kunne brukes for planer som omfatter: utviklingsprosjekt for boligbygging, kjøpesentre, idrettsanlegg, kultursentre mm.

Det minnes videre om at kjøpesentre, samt bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmennyttige formål, inngår i bestemmelsen i punkt 11 j) i vedlegg II.

8.2.2 Nr. 12 bokstav a: Skianlegg

Med skianlegg i vedlegg II nr. 12 bokstav a, menes etablering av nye traséer i terrenget for alpint, langrenn eller rulleski. Tilhørende funksjoner som lysanlegg, permanente anlegg for snøproduksjon, tribuner eller bygninger, skal også tas med i vurderingen av om det planlagte skianlegget kan utløse krav til konsekvensutredning. Asfaltering av eksisterende turveier for å tilrettelegge for rulleski omfattes ikke.

Også utvidelser av eksisterende skianlegg i form av nye traséer eller nye bygninger, skal vurderes opp mot § 10 i forskriften.

